

BAB II

LANDASAN TEORI

A. Landasan Penelitian Terdahulu

Haryanto (2014), judul penelitian : Analisis Efektifitas, Kemandirian, dan Desentralisasi Pemerintah Kota Medan pada Tahun 2009-2013. Tujuan penelitian : untuk mengetahui Efektifitas, Kemandirian, dan Desentralisasi Fiskal Pemerintah Kota Medan pada tahun 2009-2013. Alat analisis : Rasio Efektifitas, Rasio Kemandirian, Rasio Desentralisasi Fiskal. Hasil penelitian : Rasio efektivitas keuangan daerah Kota Medan hanya pada tahun 2010 mampu mencapai kategori sangat efektif, dan empat tahun dikategorikan rendah, kontribusi PAD dilihat dari desentralisasi fiskal menunjukkan kemampuan yang cukup baik. Trendd desentralisasi kota medan menunjukkan kecenderungan peningkatan setiap tahunnya dengan rata-rata trendd selama tahun 2009-2013 sebesar 167,36%.

Irsutami (2010), judul analisis : Tingkat Kemandirian Keuangan Pemerintah Kota Batam untuk tahun 2006-2010. Alat analisis : Analisis Deskriptif, Rasio Kemandirian, Rasio Derajat Desentralisasi Fiskal. Hasil penelitian : tingkat kemandirian keuangan Kota Batam dibawah 25% untuk tahun 2006-2010 dengan derajat desentralisasi fiskal 10,1% - 20% yang berarti pendapatan asli daerah Batam kurang dapat diandalkan untuk penyelenggaraan pemerintah dan belanja lainnya.

Rinaldi (2012), judul penelitian : Kemandirian Keuangan Dalam Pelaksanaan Otonomi Daerah. Tujuan Penelitian : Mengetahui kemampuan Kabupaten Bengkayang dalam pelaksanaan otonomi daerah. Alat analisis : Derajat Otonomi Fiskal, Rasio Dana Alokasi Umum (DAU), Rasio Ketergantungan. Hasil analisis : kemampuan keuangan Kabupaten Bengkayang menunjukkan rasio yang rendah, rasio kemandirian dibawah 25,39%. Derajat otonomi fiskal dibawah 10%, rasio ketergantungan keuangan daerah 82,42%. Artinya pola hubungan yang instruktif bahwa peranan pemerintah pusat masih dominan melalui dana perimbangan dari pada pemerintah daerah dalam APBD.

Efendi. D & wuryanti. S (2011), Judul Penelitian : Analisis Perkembangan Kemampuan Daerah dalam Mendukung Pelaksanaan Otoda di Kabupaten Nganjuk. Tujuan Penelitian : mengetahui perkembangan kemampuan keuangan Kabupaten Nganjuk tahun anggaran 2005-2009 dalam rangka mendukung otoda. Alat analisis : Rasio Kemandirian, Rasio Derajat Desentralisasi Fiskal, Rasio Indeks Kemampuan Rutin, Rasio Keserasian, dan Rasio Pertumbuhan. Hasil Analisis : Rasio kemandirian berstatus rendah sekali, Rasio derajat desentralisasi fiskal masih kurang, Rasio indeks kemampuan rutin berskala kurang, Rasio keserasian menunjukkan hasil belanja rutin lebih besar dari pada belanja pembangunan, dan Rasio pertumbuhan terjadi pertumbuhan positif dan negatif di Kabupaten Nganjuk.

Adapun hubungan penelitian ini dengan penelitian terdahulu adalah menggunakan data yang bersumber dari APBD, alat analisis yang digunakan menggunakan Rasio Kemandirian, Rasio Derajat Desentralisasi Fiskal, Rasio

Dana Alokasi Umum (DAU), Rasio Ketergantungan, Rasio Pertumbuhan, dan Analisis Trendd.

Adapun perbedaanya adalah objek yang berbeda dan tahun anggaran yang digunakan pada penelitian ini merupakan Kabupaten Manggarai, Nusa Tenggara Timur tahun anggaran terbaru dari tahun anggaran 2009-2014 serta tujuan penelitian dimana tujuan penelitian ini untuk melihat tingkat kemandirian, perkembangan dan prospek keuangan Kabupaten Manggarai dari tahun anggaran 2016-2021. Sehingga terdapat peneltian pengembangan dari penilitian sebelumnya dengan adanya tambahan alat analisis Trend, metode Kuadrat Terkecil (*Least Square Method*).

B. Landasan Teori

1. Pengertian dan Ruang Lingkup Keuangan Daerah

Dalam arti sempit, keuangan daerah yakni terbatas pada hal-hal yang berkaitan dengan Anggaran Pendapatan dan Belanja Dearah (APBD). Oleh sebab itu keuangan daerah identik dengan APBD. Berdasarkan PP Nomor 58 Tahun 2005, Keuangan daerah adalah semua hak dan kewajiban daerah dalam rangka menyelenggarakan pemerintahan daerah yang dapat dinilai dengan uang, termasuk didalamnya segala bentuk kekayaan yang berhubungan dengan kewajiban dan hak tersebut.

Menurut Halim (2002), ruang lingkup keuangan daerah terdiri dari keuangan daerah yang dikelola langsung dan kekayaan daerah yang dipisahkan, yang termasuk dalam keuangan yang dikelola langsung adalah

APBD dan barang-barang inventaris milik daerah. Sedangkan keuangan daerah yang dipisahkan meliputi Badan Usaha Milik Daerah (BUMD).

2. Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (APBD)

Menurut Halim,(2002) APBD adalah rencana kebijakan yang dituang dalam bentuk angka dan menunjukkan adanya sumber penerimaan yang merupakan target minimal dan biaya yang merupakan batas maksimal untuk suatu periode anggaran.

Struktur dalam APBD dilakukan mulai dengan anggaran penerimaan, rencana penerimaan pemerintah daerah dalam satu tahun yang akan datang, baik berupa besarnya Pendapatan Asli Daerah maupun penerimaan yang berasal dari pemerintah pusat. Berdasarkan PP Nomor 58 Tahun 2005, pasal 1 ayat 27 tentang pengelolaan keuangan daerah adalah kewajiban daerah yang diakui.

3. Pengelolaan Keuangan Daerah

Dalam ketentuan umum pada PP Nomor 58 Tahun 2005, Pengelolaan Keuangan Daerah adalah keseluruhan kegiatan yang meliputi perencanaan, pelaksanaan, penatausahaan, pelaporan dan pertanggungjawaban, pengawasan daerah. Pengelolaan keuangan daerah dalam hal ini mengandung beberapa kepengurusan dimana kepengurusan umum atau yang sering disebut pengurusan administrasi dan kepengurusan khusus atau juga sering disebut pengurusan bendaharawan. Dalam pengelolaan anggaran keuangan daerah harus mengikuti prinsip-prinsip pokok anggaran sektor publik.

4. Penerimaan Daerah dan Pendapatan Daerah

Penerimaan daerah adalah setiap penambahan nilai ekonomis baik berupa uang ataupun yang dapat disamakan dengan itu seperti simpanan bank yang sewaktu-waktu dapat ditarik, dana kas kecil, cek, bilyet giro, dsb. tanpa melalui pengorbanan baik sesudah ataupun sebelumnya seperti dana hibah dan bantuan.

Pendapatan daerah adalah setiap penambahan nilai ekonomis baik berupa uang ataupun yang dapat disamakan dengan itu seperti simpanan bank yang sewaktu waktu dapat ditarik, dana kas kecil, cek, bilyet giro, dsb. Dengan adanya pengorbanan baik sesudah ataupun sebelumnya. Pemerintah daerah harus melakukan hak dan kewajiban yang ditetapkan oleh undang-undang.

a. Belanja Daerah

Belanja daerah menurut UU No. 33 Tahun 2004 merupakan semua kewajiban Daerah yang diakui sebagai pengurang nilai kekayaan bersih dalam periode tahun anggaran yang bersangkutan. Belanja daerah adalah belanja yang tertuang dalam APBD yang diarahkan untuk mendukung penyelenggaraan pemerintahan, pembangunan dan pembinaan kemasyarakatan. Menurut Halim (2002), menyatakan belanja daerah kewajiban pemerintah mengurangi nilai kekayaan bersih.

b. Pembiayaan daerah

Pembiayaan adalah semua penerimaan yang perlu dibayar kembali atau pengeluaran yang akan diterima kembali, baik pada tahun anggaran yang bersangkutan maupun pada tahun-tahun anggaran berikutnya. Selisih antara penerimaan pembiayaan dengan pengeluaran pembiayaan dalam periode tahun anggaran dicatat dalam pos pembiayaan neto.

Pembiayaan dikategorikan menjadi 2 antara lain : 1) Penerimaan Pembiayaan yaitu Penggunaan sisa lebih anggran tahun lalu, penerimaan pinjaman dan obligasi, hasil penjualan aset daerah yang dipisahkan dan transfer dari dana cadangan. 2) Sumber Pembiayaan berupa pengeluaran daerah terdiri atas pembayaran utang pokok yang telah jatuh tempo, penyertaan modal transfer ke dana cadangan, dan sisa lebih anggaran tahun sekarang.

5. Kemandirian Keuangan Daerah

Sebagaimana yang tercantum pada Undang – Undang No. 32 tahun 2004 “kemandirian keuangan daerah berarti pemerintah dapat melakukan pembiayaan dan mempertanggungjawabkan keuangan sendiri melaksanakan sendiri dalam asas desentralisasi”.

Analisis keuangan pada APBD dilakukan dengan membandingkan hasil yang dicapai dari satu periode dibandingkan dengan periode sebelumnya sehingga dapat diketahui bagaimana kecenderungan yang terjadi. Selain itu dapat pula dilakukan dengan cara membandingkan

dengan rasio keuangan yang dimiliki suatu pemerintah daerah tertentu dengan daerah lain yang terdekat maupun yang potensi daerahnya relatif sama untuk dilihat bagaimana rasio keuangan pemerintah daerah tersebut terhadap pemerintah daerah lainnya

a. Rasio kemandirian

Rasio kemandirian menggambarkan kemampuan Pemerintah Daerah dalam membiayai sendiri kegiatan pemerintahan, pembangunan dan pelayanan kepada masyarakat serta menunjukkan ketergantungan daerah terhadap dana bantuan dari pemerintah pusat ataupun lainnya. Semakin tinggi rasio kemandirian maka tingkat ketergantungan pemerintah daerah terhadap dana bantuan semakin rendah begitupun sebaliknya.

Rasio kemandirian juga menggambarkan tingkat partisipasi masyarakat dalam membayar pajak dan retribusi daerah sebagai sumber pendapatan yang diperlukan untuk mencapai tujuan meningkatkan kegiatan pemerintahan, pembangunan serta meningkatkan kesejahteraan masyarakat. Rumus yang digunakan untuk menghitung rasio tingkat kemandirian adalah dengan membanding Pendapat Asli Daerah terhadap jumlah dana bantuan dari pemerintah pusat dan pinjaman.

Adapun standar untuk menetapkan kemandirian keuangan daerah dapat dikategorikan seperti tertera pada tabel berikut :

Tabel 2.1
Kriteria Penilaian Kemandirian Keuangan Daerah

Standar Presentase PAD Terhadap Dana Perimbangan	Kemampuan keuangan
0,00 - 10,00	Sangat Kurang
10,01 - 20,00	Kurang
20,01 - 30,00	Sedang
30,01 - 40,00	Cukup
40,01 - 50,00	Baik
>50,00	Sangat Baik

Sumber : Tim Litbang Depdagri-Fisipol UGM dalam Bisma (2010)

Pengertian Pendapatan Asli Daerah adalah semua penerimaan yang berasal dari hasil pengelolaan kekayaan daerah. Pendapatan Asli Daerah berdasarkan Undang-Undang Nomor 33 Tahun 2004 tentang Perimbangan Keuangan Antara Pusat dan Daerah Pasal 1 angka 18 bahwa “Pendapatan asli daerah, selanjutnya disebut PAD adalah pendapatan yang diperoleh daerah yang dipungut berdasarkan peraturan daerah sesuai dengan peraturan perundang-undangan”. Dalam Mahmudi (2010), pendapatan daerah terdiri dari tiga komponen, yaitu : a) pendapatan asli daerah, b) pendapatan transfer, dan c) lain – lain yang sah. PAD dapat mencerminkan kemampuan keuangan daerah dalam menjalankan otonomi, semakin tinggi kontribusi PAD dalam APBD maka semakin tinggi pula kemampuan daerah dalam memenuhi kebutuhan belanja pemerintah yang dibiayai oleh PAD.

Adapun kriteria untuk menetapkan Efektivitas pengelolaan keuangan daerah seperti pada tabel berikut :

Tabel 2.2
Kriteria Penilaian Efektivitas Pengelolaan Keuangan Daerah

Strandar Persentase Realisasi Pendapatan Terhadap Target Pendapatan	Kriteria
> 100%	Sangat Efektivitas
90% - 100%	Efektif
80% - 90%	Cukup Efektif
60% - 80 %	Kurang Efektif
< 60%	Tidak Efektif

Sumber : Depdagri, Kemendagri No.690.900.327 Tahun 1996 dalam Bisma (2010)

Secara teoritis pola hubungan antar pemerintah pusat dan daerah, harus dilakukan dengan kemampuan pemerintah daerah dalam membiayai pelaksanaan pemerintahan dan pembangunan, walaupun pola pengukuran kemampuan keuangan daerah akan berbeda dari satu daerah dengan daerah lainnya. Ada empat pola yang memperkenalkan *Hubungan Situasional* yang dapat digunakan dalam melaksanakan otonomi daerah, terutama pelaksanaan Undang-Undang N0.33 Tahun 2004 tentang perimbangan keuangan antara pemerintah Pusat dan Daerah, antara lain :

- 1) Pola hubungan *instruktif*, peranan pemerintah pusat lebih dominan daripada pemerintah daerah (daerah tidak mampu melaksanakan otonomi daerah)
- 2) Pola hubungan *konsultatif*, campur tangan pemerintah pusat sudah mulai berkurang, karena pemerintah daerah dianggap sudah sedikit lebih mampu dalam melaksanakan otonomi daerah.

- 3) Pola hubungan *partisipatif*, peranan pemerintah pusat semakin berkurang mengingat pemerintah daerah yang bersangkutan tingkat mandiriya mendekati mampu melaksanakan otonomi daerah.
- 4) Pola hubungan *delegatif*, campur tangan pemerintah pusat tidak ada karena pemerintah daerah telah mampu melaksanakan otonomi daerah.

Teori tersebut menandakan bahwa setiap daerah yang menjalankan otonomi memiliki perbedaan pola hubungan, karena adanya perbedaan sumber daya sehingga berbeda pula pendapatan setiap daerah. Sebagai pedoman dalam melihat pola hubungan daerah dengan kemampuan daerah dari sisi keuangan dapat dikemukakan dengan tabel berikut :

Tabel 2.3 Pola Hubungan dan Tingkat Kemandirian Keuangan Daerah

Kemampuan Keuangan	Kemandirian	Pola Hubungan
Rendah Sekali	0 - 25%	Instruktif
Rendah	25 - 50%	Konsultatif
Sedang	50 - 75%	Partisipatif
Tinggi	75 – 100%	Delegatif

Sumber : Halim (2002) dikutip dalam Irustami (2010)

b. Rasio Derajat Desentralisasi Fiskal

Rasio derajat desentralisasi fiskal menunjukan besarnya campur tangan pemerintah pusat dalam pembangunan pemerintah daerah yang menggambarkan kesiapan pemerintah daerah dalam menjalankan otonomi daerah. Semakin tinggi Rasio Derejat Desentralisasi Fiskal,

maka semakin tinggi pula kemampuan daerah dalam melaksanakan dan mendukung otonomi.

Derajat desentralisasi fiskal dihitung berdasarkan perbandingan antara jumlah Pendapatan Asli Daerah, Bagi Hasil pajak dan bukan pajak, serta sumbangan daerah terhadap total pendapatan daerah. Dana bagi hasil pajak dan bukan pajak merupakan komponen dana perimbangan yang memiliki peranan penting dalam menyelenggarakan otonomi daerah karena kategori daerah penerimaannya berdasarkan presentase tertentu dengan memperhatikan potensi daerah penghasil. Dana bagi hasil pajak merupakan pajak pemerintah pusat yang pemungutannya dilakukan di daerah. Sedangkan bagi hasil bukan pajak merupakan bagi hasil atas kekayaan alam. Pembagian Bagi Hasil Pajak dan bukan pajak menunjukkan besarnya potensi pajak, sumber daya alam di daerah serta keterkaitan pemerintah daerah dalam mengelola sumber pajak dan sumber daya alam.

Menurut Kuncoro (2007) dalam Wahyuni & Hari Adi (2009), ketika transfer dana bagi hasil diprediksi mengalami penurunan, pemerintah daerah berupaya meningkatkan PAD sebagai sumber dana pengganti bagi pembiayaan kebutuhan belanja pemerintah daerah. Maka dengan demikian pemerintah daerah mampu memenuhi pembiayaan daerah melalui pendapatan yang diperoleh dari potensi daerah masing-masing. Sehingga ketergantungan pemerintah daerah terhadap pemerintah pusat semakin kecil dan kemandirian daerah

dapat dicapai begitupun sebaliknya apabila PAD diprediksi mengalami penurunan maka pemerintah berupaya untuk meningkatkan dana bagi hasil sebagai sumber dana bagi pembiayaan kebutuhan belanja daerah.

Tabel. 2.4 skala Interval Derajat Desentralisasi Fiskal

Derajat %	Kemampuan Keuangan Daerah
00.0-10.00	Sangat Kurang
10.01-20.00	Kurang
20.01-30.00	Cukup
30.01-40.00	Sedang
40.01-50.00	Baik
>50.00	Sangat Baik

Sumber : Tim Litbang depdagri-Fisipol UGM (1991), Haryanto (2014)

Sedang menurut Mahmudi (2010), analisis rasio yang dapat digunakan untuk mengukur tingkat kemandirian daerah adalah sebagai berikut :

- 1) Derajat Desentralisasi

$$\frac{\text{Pendapatan Asli Daerah}}{\text{Total Pendapatan Daerah}} \times 100$$

- 2) Rasio Ketergantungan Keuangan Daerah

$$\frac{\text{Pendapatan Transfer}}{\text{Total Pendapatan Daerah}} \times 100$$

- 3) Rasio Kemandirian Keuangan Daerah

$$\frac{\text{Pendapatan Asli Daerah}}{\text{Transfer Pusat+Propinsi+Pinjaman}} \times 100\%$$

- 4) Rasio efektivitas PAD

$$\frac{\text{Realisasi Penerimaan PAD}}{\text{Target Penerimaan PAD}} \times 100\%$$

5) Rasio Efisiensi PAD

$$\frac{\text{Biaya Pemerolehan PAD}}{\text{Realisasi Penerimaan PAD}} \times 100\%$$

6) Rasio Efektivitas Pajak Daerah

$$\frac{\text{Realisasi penerimaan Pajak Daerah}}{\text{Target Penerimaan Pajak Daerah}} \times 100\%$$

7) Rasio Efisiensi Pajak Daerah

$$\frac{\text{Biaya Pungutan Pajak Daerah}}{\text{Realisasi Penerimaan Pajak Daerah}} \times 100\%$$

6. Perkembangan dan Prospek Keuangan Daerah

Perkembangan keuangan daerah dapat mencerminkan kemampuan pemerintah daerah dalam mempertahankan ataupun meningkatkan realisasi keuangan daerah. Menurut Halim (2002), Tingkat pertumbuhan menggambarkan seberapa besar kemampuan pemerintah daerah dalam mempertahankan dan meningkatkan keberhasilannya yang telah dicapai dari periode ke periode berikutnya.

Menurut Mahmudi (2010), Prospek keuangan dilakukan untuk mengetahui kondisi pendapatan dan keuangan dimasa yang akan datang, data keuangan tahun anggaran saat ini dan beberapa tahun lalu dapat digunakan sebagai dasar untuk melakukan proyeksi. Penggunaan analisa rasio terhadap APBD dapat mencerminkan kemampuan keuangan daerah dalam membiayai dan mengelola penyelenggaraan pemerintah dan pelaksanaan pembangunan di daerah, adapun rasio yang digunakan adalah sebagai berikut :

a. Rasio Pertumbuhan

Rasio pertumbuhan menggambarkan seberapa besar kemampuan daerah dalam mempertankan dan meningkatkan keuangan daerah yang dicapai dari setiap tahunnya.

b. Analisis Trendd

Analisis trendd dilakukan untuk mengetahui perkiraan tingkat kemandirian, efektivitas dan efisensi kecendrungan baik berupa kenaikan ataupun penurunan kinerja pemerintah dalam mengelola keuangan daerah. Analisis trend dapat digunakan untuk meperkirakan tingkat kemandirian daerah pada masa yang akan datang.

C. Kerangka Pemikiran

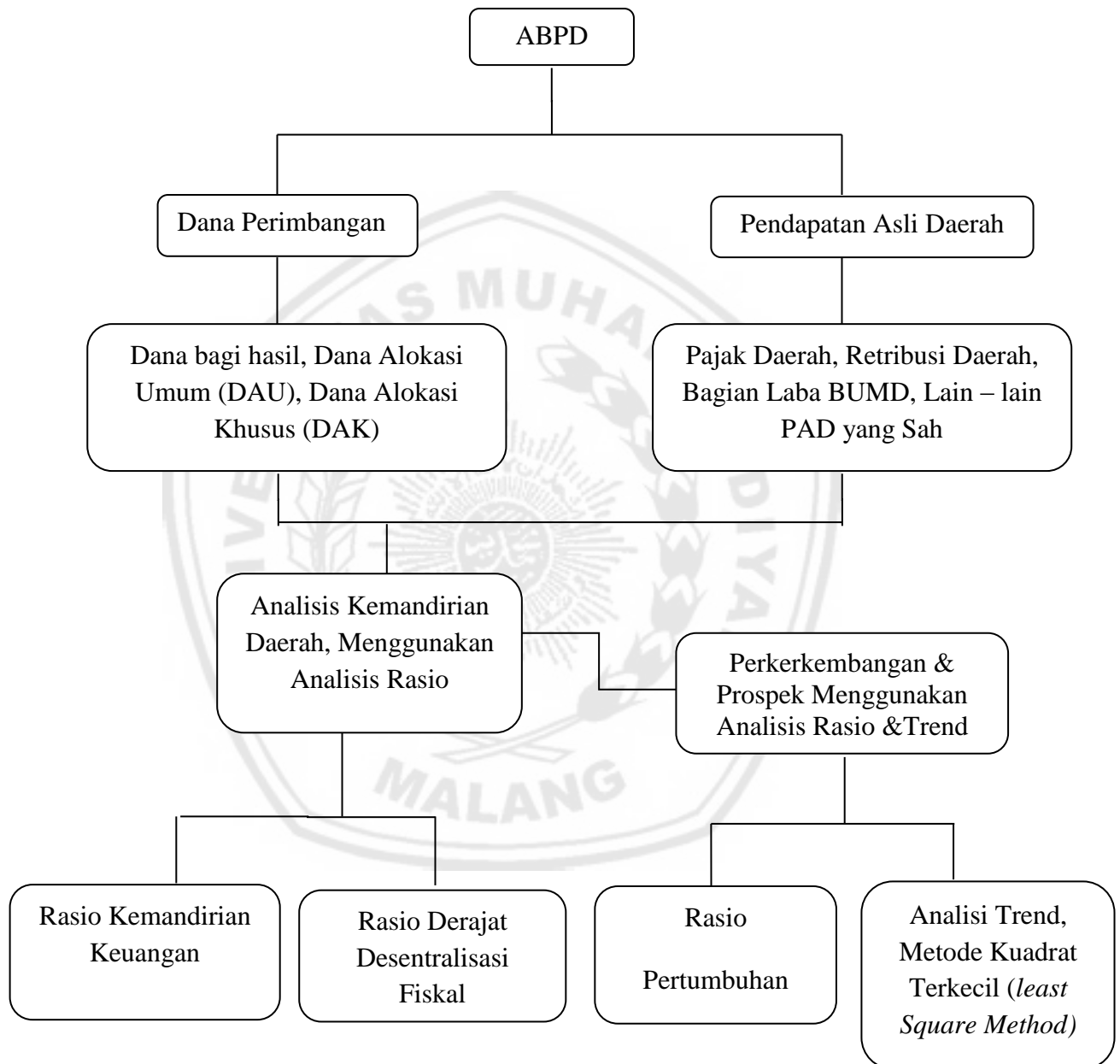
Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (APBD) adalah rencana pelaksanaan pendapatan dan belanja daerah dalam kurung waktu satu tahun yang dilaksanakan dan dipertanggungjawabkan oleh eksekutif atas izin dari Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD) dalam rangka pelaksanaan desentralisasi. Laporan keuangan daerah adalah tanggung jawab yang harus dilakukan oleh pihak pemerintah daerah sebagai pemangku kekuasaan didaerah. Isitilahnya akuntabilitas yang berarti amanah para pemangku kekuasaan yang akuntanbel adalah mereka yang terpercaya dan dapat mempertanggung jawabkan semua kebijakan dalam mengelola sumber daya publik kepada masyarakat yang telah memberikan uangnya untuk membiayai pembangunan dan berjalannya pemerintahan.

Pengukuran Rasio tingkat kemandirian daerah penting dilakukan untuk mengetahui ketergantungan daerah kepada pemerintah pusat, termasuk didalamnya komponen kemampuan daerah untuk merealisasikan Pendapatan Asli Daerah (PAD). Semakin tingkat kontribusi PAD terhadap APBD maka semakin rendah tingkat ketergantungan daerah terhadap pemerintah Pusat.

Rasio kemandirian dapat dilihat dari ketergantungan pemerintah daerah terhadap pemberian dana perimbangan dari pemerintah pusat. Dana perimbangan dari pemerintah pusat adalah dana yang diambil dari Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara (APBN) yang diserahkan kepada daerah dalam rangka pelaksanaan desentralisasi, berupa Dana Bagi Hasil, Dana Alokasi Umum (DAU), dan Dana Alokasi Khusus (DAK) dan untuk melihat kemampuan suatu daerah menjalankan tanggungjawab yang diberikan pemerintah pusat. Dalam menggali dan mengelola pendapatan yang dimiliki daerah dapat diukur dengan Rasio Derajat Desentralisi Fiskal dengan membandingkan PAD terhadap Total Pendapatan, Semakin tinggi kontribusi PAD maka semakin tinggi kemampuan daerah dalam menyelenggarakan desentralisasi.

Kecendrungan kenaikan dan penurunan keuangan daerah selama kurun waktu tertentu dapat dilihat dengan menggunakan analisis Rasio Pertumbuhan sedangkan untuk mengetahui prospek keuangan daerah dimasa yang akan datang dapat dilakukan dengan menggunakan rumus Trend, sehingga pemerintah daerah dapat menentukan kebijakan yang selanjutnya.

Apabila digambarkan dalam satu skema, maka peneliti membuat kerangka berfikir sebagaimana ditunjukkan pada grafik berikut :



Gambar 2.1
Kerangka Pemikiran